Asociación Colombiana de Ciudades Capitales

REVOCATORIA DEL MANDATO Y NULIDAD ELECTORAL: ALCANCES, LÍMITES Y GARANTÍAS PARA LA ESTABILIDAD INSTITUCIONAL DE LAS CIUDADES CAPITALES

/Asocapitales
www.asocapitales.co

PRESENTACIÓN

La Asociación Colombiana de Ciudades Capitales (Asocapitales), en cumplimiento de su misión de fortalecer la gestión pública territorial y promover la defensa institucional de la autonomía municipal y distrital, presenta esta cartilla técnica sobre la revocatoria del mandato y el proceso de nulidad electoral.

Este documento tiene como propósito ofrecer un análisis jurídico sistemático, actualizado y pedagógico sobre dos mecanismos que inciden directamente en la estabilidad de las administraciones territoriales elegidas por voto popular.

El estudio parte del reconocimiento de que la democracia participativa y el control judicial de los actos electorales son pilares del Estado social de derecho. No obstante, también reconoce que la seguridad jurídica y la continuidad administrativa son condiciones necesarias para garantizar la eficacia de la gestión pública y la adecuada ejecución de los planes de desarrollo territorial.

Su propósito es exclusivamente pedagógico e institucional: clarificar el alcance jurídico de estas figuras y su interacción con el principio de estabilidad administrativa.

PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES

En un Estado social de derecho, los mecanismos de control democrático y judicial (como la revocatoria del mandato y la nulidad electoral) no son instrumentos de inestabilidad, sino garantías institucionales. Sin embargo, su ejercicio debe desarrollarse dentro de parámetros jurídicos estrictos que preserven la voluntad popular expresada en las urnas, la continuidad de la función administrativa y la eficacia de la gestión pública territorial.

Este equilibrio constituye el eje central del presente estudio. Por lo anterior, esta cartilla se fundamentará en tres pilares constitucionales:

- **Democracia participativa:** desarrollada en los artículos 1, 40 y 103 de la Constitución Política.
- **Control de legalidad de los actos electorales:** definido en el artículo 237 de la Constitución Política.
- **Autonomía de las entidades territoriales:** reconocida por el artículo 287 de la Constitución Política.

NULIDAD ELECTORAL

NATURALEZA JURÍDICA

La nulidad electoral es una acción pública de control objetivo de legalidad, de naturaleza pública, es decir, cualquier persona puede interponerla sin necesidad de acreditar un interés particular. Es un proceso declarativo, dado que el juez se pronuncia exclusivamente sobre la validez jurídica del acto demandado, y su finalidad se centra en perseguir la protección del principio de legalidad y del sistema democrático.

La nulidad electoral es un instrumento orientado a garantizar la regularidad jurídica del acceso a cargos públicos. Por lo tanto, no es un mecanismo para restablecer derechos individuales ni colectivos.

FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL

El medio de control de nulidad electoral encuentra su fundamento en el artículo 237 de la Constitución Política, que atribuye a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo el conocimiento de las controversias relacionadas con la legalidad de los actos administrativos electorales.

Este control judicial constituye una garantía estructural del principio democrático, en tanto permite verificar que los actos de elección y de nombramiento se ajusten al ordenamiento jurídico y respeten la voluntad popular, expresada conforme a la ley.

En consecuencia, la nulidad electoral se enmarca en el sistema constitucional de frenos y contrapesos, asegurando que el ejercicio de la función electoral esté sometido al principio de legalidad.

REGULACIÓN LEGAL

El medio de control de nulidad electoral está regulado principalmente en el artículo 139 de la Ley 1437 de 2011, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA). La norma dispone que cualquier persona podrá solicitar la nulidad de los actos de elección por voto popular, de los actos de elección por cuerpos electorales, de los actos de nombramiento expedidos por autoridades, y de los actos de llamamiento para proveer vacantes en corporaciones públicas.

La regulación del CPACA establece, además, reglas especiales sobre competencia, procedimiento, términos de caducidad y trámite preferente de los procesos electorales.

Esto establece el artículo 139 del CPACA:

> «ARTÍCULO 139. NULIDAD ELECTORAL. Cualquier persona podrá pedir la nulidad de los actos de elección por voto popular o por cuerpos electorales, así como de los actos de nombramiento que expidan las entidades y autoridades públicas de todo orden. Igualmente podrá pedir la nulidad de los actos de llamamiento para proveer vacantes en las corporaciones públicas.
>
> En elecciones por voto popular, las decisiones adoptadas por las autoridades electorales que resuelvan sobre reclamaciones o irregularidades respecto de la votación o de los escrutinios, deberán demandarse junto con el acto que declara la elección. El demandante deberá precisar en qué etapas o registros electorales se presentan las irregularidades o vicios que inciden en el acto de elección.
>
> En todo caso, las decisiones de naturaleza electoral no serán susceptibles de ser controvertidas mediante la

> utilización de los mecanismos para proteger los derechos e intereses colectivos regulados en la Ley 472 de 1998».

CAUSALES DE NULIDAD ELECTORAL

Las causales de nulidad electoral se fundamentan en los vicios de legalidad previstos en el artículo 137 del CPACA para todos los actos administrativos. Estos vicios pueden ser: la violación de normas superiores, la expedición irregular del acto, la falta de competencia, o el desconocimiento del régimen de inhabilidades e incompatibilidades.

Además de los vicios de validez previstos en el CPACA, también constituyen causales de nulidad electoral (artículo 275 del CPACA):

- Se haya ejercido cualquier tipo de violencia sobre los nominadores, los electores o las autoridades electorales.
- Se hayan destruido los documentos, elementos o el material electoral, así como cuando se haya ejercido cualquier tipo de violencia o sabotaje contra estos o contra los sistemas de votación, información, transmisión o consolidación de los resultados de las elecciones.
- Los documentos electorales que contengan datos contrarios a la verdad o se hayan alterado con el propósito de modificar los resultados electorales.
- Los votos emitidos en la respectiva elección se computen con violación del sistema constitucional o legalmente establecido para la distribución de curules o cargos por proveer.
- Se elijan candidatos o se nombren personas que no reúnan las calidades y requisitos constitucionales o legales de elegibilidad o que se hallen incursas en causales de inhabilidad.
- Los jurados de votación o los miembros de las comisiones escrutadoras sean cónyuges, compañeros permanentes o parientes de los candidatos hasta en tercer grado de consanguinidad, segundo de afinidad o único civil.
- Tratándose de la elección por voto popular por circunscripciones distintas a la nacional, los electores no sean residentes en la respectiva circunscripción.
- Tratándose de la elección por voto popular, el candidato incurra en doble militancia política.

También se sanciona con la pérdida del cargo a los alcaldes y gobernadores que vulneren los límites al monto de gastos de las campañas electorales. El artículo 26 de la Ley 1475 de 2011 dispone que, en el caso de alcaldes y gobernadores, la pérdida del cargo será decidida por la

Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, de acuerdo con el procedimiento para declarar la nulidad de la elección. El término de caducidad se contará a partir de la ejecutoria del acto administrativo por medio del cual el Consejo Nacional Electoral determinó la violación de los límites al monto de gastos.

PROCEDIMIENTO PARA LA DECLARATORIA DE NULIDAD ELECTORAL

El medio de control de nulidad electoral se tramita ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, de conformidad con las reglas de competencia establecidas en el CPACA. El proceso tiene por objeto examinar la legalidad del acto acusado, con base en el material probatorio allegado y las normas aplicables. Esto último es importante ya que el procedimiento se concentra en verificar la legalidad del acto y no en restituir derechos subjetivos directos, lo cual restringe las pretensiones a un examen jurídico objetivo de la regularidad del proceso electoral.

Aunque el proceso de nulidad electoral tiene disposiciones especiales (arts. 275 a 296), le son aplicables algunas reglas procesales de cualquier otro proceso contencioso-administrativo. Por ejemplo:

- Se pueden invocar los impedimentos y recusaciones contra los jueces, de acuerdo con las causales del artículo 130 del CPACA.
- Se pueden solicitar y decretar las medidas cautelares dispuestas en el artículo 230 del CPACA.
- Procede la acumulación en los procesos en que se impugne un mismo nombramiento, o una misma elección cuando la nulidad se impetre por irregularidades en la votación o en los escrutinios. También se acumularán los procesos fundados en falta de requisitos o en inhabilidades cuando se refieran a un mismo demandado.
- Puede intervenir cualquier persona en calidad de coadyuvante o impugnador.

A continuación, se describe un paso a paso de las etapas procesales aplicables al trámite de la nulidad electoral:

✓ Paso 1: Inicio del proceso o presentación de la demanda

El proceso comienza con la interposición de una demanda de nulidad electoral ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

Teniendo en cuenta que la nulidad electoral es una acción pública, para su interposición y procedencia no se exige al accionante la acreditación de un interés particular o legitimación en la causa por activa. Por lo tanto, de conformidad con el artículo 139 del CPACA, cualquier persona está legitimada para interponer la acción.

En todo caso, el contenido de la demanda deberá incluir (i) la identificación clara del acto

impugnado, (ii) la relación de las normas supuestamente vulneradas, y (iii) los fundamentos sobre las irregularidades que se alegan en relación con la legalidad del acto.

Asimismo, la demanda deberá interponerse antes del vencimiento del término de caducidad contenido en el artículo 164 del CPACA, esto es, treinta (30) días siguientes a la fecha de publicación o desde la declaración de la elección o nombramiento, según el caso[1].

- ✓ **Paso 2: Admisión de la demanda y traslado**

De conformidad con el artículo 277 del CPACA, una vez presentada la demanda, el juez contencioso-administrativo verifica el cumplimiento de los requisitos formales para su admisión, y, de acreditarse, procede a ordenar:

- ➢ Notificar personalmente al demandado, a la autoridad que expidió el acto y a la que intervino en su adopción y al Ministerio Público.
- ➢ Notificar por estado al actor.
- ➢ Informar a la comunidad la existencia del proceso a través del sitio web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.
- ➢ Ordenar el traslado de la demanda para que conteste en el término de quince (15) días previsto el artículo 279 del CPACA.

El auto admisorio de la demanda no es susceptible de recursos y quedará en firme al día siguiente al de la notificación por estado al demandante.

- ✓ **Paso 3: Contestación de la demanda**

El demandado puede contestar la demanda y oponerse a los argumentos y evidencias presentadas por el demandante. La contestación deberá presentarse en un término máximo de quince (15) días hábiles siguientes al día de la notificación personal del auto admisorio, en cumplimiento del artículo 279 del CPACA.

- ✓ **Paso 4: Audiencia inicial y fijación del litigio**

Posteriormente, el juez cita a audiencia inicial y delimita las cuestiones jurídicas que serán objeto de análisis, lo que se conoce como fijación del litigio, dejando claro cuáles son los hechos y normas controvertidas. Esta etapa es clave porque determina la estructura jurídica del examen judicial y establece si los argumentos

[1] «ARTÍCULO 164. OPORTUNIDAD PARA PRESENTAR LA DEMANDA. (...) Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo electoral, el término será de treinta (30) días. Si la elección se declara en audiencia pública el término se contará a partir del día siguiente; en los demás casos de elección y en los de nombramientos se cuenta a partir del día siguiente al de su publicación efectuada en la forma prevista en el inciso 1o del artículo 65 de este Código».

invocados pueden configurar vicios de legalidad en el acto de elección.

- ✓ **Paso 5: Audiencia de pruebas**

Una vez fijado el litigio, el juez procede a la práctica de pruebas, que normalmente se concentra en la documentación electoral y las actas de escrutinio. No obstante, se pueden pedir cualquier tipo de pruebas de conformidad con el artículo 212 del CPACA, y el juez puede decretar pruebas de oficio, en los términos del artículo 213 del CPACA.

- ✓ **Paso 6: Alegatos y concepto del Ministerio Público**

Concluida la etapa probatoria, las partes presentan sus alegatos finales y el Ministerio Público rinde su concepto con base en los elementos del proceso. El concepto del Ministerio Público no es vinculante, pero sí constituye un criterio técnico que ilumina la valoración judicial de la legalidad del acto.

- ✓ **Paso 7: Decisión judicial o Sentencia**

Una vez agotadas las etapas anteriores, el juez profiere sentencia con uno de los siguientes resultados:

- ➢ **Se declara la nulidad del acto electoral o de nombramiento** cuando se demuestra que existieron vicios de legalidad que afectan la validez del acto.

  Esta declaración de nulidad produce efectos *erga omnes* y puede generar la vacancia del cargo. Para el caso específico de los alcaldes, la provisión del cargo dependerá del tiempo restante del mandato:

  - Si faltan más de dieciocho (18) meses para su terminación, se ordenará la convocatoria a elecciones atípicas; por el contrario.

  - Si resta un tiempo menor, corresponderá al respectivo gobernador, para los municipios, o al presidente, para los distritos, designar al alcalde que culminará el período a partir de una terna que presente el partido, movimiento o coalición del alcalde cuya elección se anula.

- ➢ **Se niega la nulidad** cuando no se configuran los vicios de legalidad alegados.

Contra la sentencia de primera instancia procede el recurso de apelación.

MARCO JURISPRUDENCIAL DE LA NULIDAD ELECTORAL

A continuación, se presenta una selección de los principales pronunciamientos de las Altas Cortes respecto a la aplicación de la nulidad electoral como medio de control:

Sentencia	Consideraciones
Corte Constitucional, sentencia T-945/08	Define la naturaleza del proceso de nulidad electoral: «La acción de nulidad electoral es de carácter pública, esto es, que puede ser instaurada por cualquier persona, puesto que su objetivo principal es garantizar la legalidad y constitucionalidad de la función administrativa, de tal forma que pueda preservarse la pureza y eficacia del voto, la adecuada utilización del poder administrativo para designar servidores públicos por sus méritos y condiciones profesionales y la validez de los actos administrativos que regulan de manera general aspectos de contenido electoral, todo esto en aras de concretar el principio de democracia participativa como fundamento esencial del Estado social de derecho».
Corte Constitucional, sentencia T-232/14	Define los efectos del proceso de nulidad electoral: «[L]a acción de nulidad electoral prevé la oportunidad de dejar sin efectos los actos de trámite, pero atacando directamente el acto definitivo y, siendo ello así, la acción de tutela conserva su carácter residual y subsidiario, pues por regla general, sería improcedente para dejar sin efectos actos de elección».
Corte Constitucional, sentencia SU-264/15	Establece las diferencias entre el proceso de nulidad del proceso de pérdida de investidura: «[L]a Sala quiere reiterar que los procesos electorales y de pérdida de investidura persiguen finalidades diferentes y no tienen una naturaleza constitucional y legal común. Adicionalmente, con base en los principios de autonomía y de independencia judicial, los resultados procesales que cada uno de estos pueda tener por los mismos hechos o las mismas causales, no determina la suerte del otro salvo que, bajo el principio de favorabilidad y de protección del debido proceso, pueda oponerse como excepción de cosa juzgada la sentencia de nulidad, caso en el que el juez contencioso-administrativo tendrá la autoridad plena para decidir sobre la validez de dicho incidente».

Consejo de Estado, Sección V, radicado 47001-23-33-000-2017-00191/02_20180524 de 2018	Estudia la excepción de carencia de objeto por sustracción de materia, donde el acto demandado no produjo efectos jurídicos. La sala consideró que la pérdida de fuerza ejecutoria no constituye causal de nulidad: «La Sala unifica su postura en cuanto a: i. Si el acto demandado no produjo efectos jurídicos opera la carencia de objeto por sustracción de materia, caso en el cual el funcionario judicial deberá considerar terminar el proceso en su etapa inicial, ya sea saneándolo o siguiendo las reglas de las excepciones previas previstas en el artículo 180.6 incisos 3º y 4º y no esperar a dictar una sentencia inhibitoria. ii. Si el acto acusado produjo efectos, el juez contencioso-administrativo mantiene su competencia para conocer de la legalidad y decidir si se desvirtúa o no la presunción de legalidad que sirvió de sustento para producir los efectos jurídicos que se dieron cuando el acto tuvo eficacia, estudio que corresponde hacerlo en la sentencia».
Consejo de Estado, Sección II, radicado 52001-33-33-000-2016-00083-01(1709/16) de 2017	Clarifica cuál es el acto administrativo que se anula en los procesos de nulidad electoral: «En la acción de nulidad electoral sólo procede la declaratoria de nulidad del acto de designación, por tratarse exclusivamente de un juicio puro de legalidad objetiva cuyo propósito es proteger la institucionalidad del Estado y la democracia, así que las decisiones de realización de escrutinios, cancelación de las credenciales iniciales y otorgamiento de las nuevas, son consecuenciales al acto declaratorio de la designación que se anula y operan por virtud de la ley, no pretenden restablecimiento alguno».
Consejo de Estado, Sección V, radicado 73001-23-33-000-2019-00429/01_20200213 de 2019	Fija las competencias del Consejo de Estado para resolver los conflictos derivados de la nulidad electoral: «La Sala Electoral del Consejo de Estado y todo operador judicial con función jurisdiccional en lo electoral conoce de la nulidad electoral respecto de: (i) el acto de elección por voto popular; (ii) el acto de elección por cuerpos electorales; (iii) el acto de nombramiento que expida la entidad pública; (iv) el

	acto de nombramiento que expida la autoridad pública y (v) el acto de llamamiento para proveer vacante de corporación pública, sin determinar el origen de la designación. En principio, salvo contadas excepciones, todo aquello que verse sobre controversias o asuntos en los que se quiera discutir la presunción de legalidad de un acto de elección, nombramiento o llamamiento es del resorte del juez electoral, bajo los trámites y ritualidades de la nulidad electoral, cuando el propósito de la demanda sea la defensa de la legalidad objetiva, la democracia y la institucionalidad del Estado, en una de sus manifestaciones más trascendentales como es el derecho a elegir y a ser elegido».

RECOMENDACIONES PRÁCTICAS PARA LA DEFENSA EN PROCESO DE NULIDAD ELECTORAL

La mejor defensa en un proceso de nulidad electoral es una actuación preventiva, documentada y jurídicamente sólida desde antes de la elección. La estabilidad institucional de las ciudades capitales depende, en buena medida, de la rigurosidad con la que sus autoridades comprendan y gestionen los riesgos jurídicos asociados al acceso y permanencia en el cargo. Algunas gestiones de mitigación del riesgo son:

- ✓ **Verificación exhaustiva del régimen de inhabilidades e incompatibilidades**

Es necesario realizar un análisis jurídico documentado y previo a la inscripción y a la posesión, especialmente en relación con contratación estatal, representación legal de entidades, vínculos familiares con autoridades, participación en entidades públicas o privadas con incidencia territorial.

Es recomendable dejar constancia escrita de los conceptos jurídicos obtenidos y conservar soporte documental.

- ✓ **Revisión de financiación y apoyos de campaña**

Se recomienda conservarse de manera organizada la documentación relativa a financiación, reportes contables y cumplimiento de obligaciones ante autoridades electorales.

- ✓ **Organización documental estratégica**

Se recomienda custodiar los documentos electorales y administrativos adecuadamente. Para esto, puede mantenerse un archivo

completo de actas de escrutinio, formularios electorales, credencial de elección, acta de posesión y comunicaciones oficiales relacionadas con el proceso electoral. En un proceso de nulidad electoral, la prueba suele ser eminentemente documental.

- ✓ **Trazabilidad de decisiones relevantes previas a la elección**

En casos donde la demanda se funde en supuestas inhabilidades por actuaciones anteriores, será clave acreditar fechas, naturaleza jurídica de los vínculos y terminación efectiva de relaciones contractuales o administrativas.

- ✓ **Actuación inmediata ante la notificación de una demanda**

Es recomendable conformar un equipo jurídico para el análisis riguroso de los cargos formulados. El juez solo estudia las causales invocadas en la demanda, por lo que una defensa eficaz debe concentrarse en desvirtuar la configuración de la causal, demostrar inexistencia del supuesto fáctico y acreditar la interpretación correcta del régimen jurídico aplicable.

- ✓ **Verificar el término de caducidad**

Si la demanda fue interpuesta por fuera del término legal, puede alegarse la caducidad como excepción.

- ✓ **Mantener gestión institucional durante el proceso**

Mientras no exista medida cautelar de suspensión o sentencia ejecutoriada que declare la nulidad de la elección, el funcionario conserva plenamente sus funciones y competencias. Un proceso judicial no implica parálisis administrativa, por lo que es fundamental preservar la ejecución del plan de desarrollo.

CONCLUSIONES Y REFLEXIONES

Del análisis del mapa procesal y del diseño normativo del medio de control de nulidad electoral se desprenden varias conclusiones relevantes para la gobernabilidad territorial.

Primero, se trata de un proceso estrictamente jurídico, la nulidad electoral no constituye un escenario de debate político ni de valoración sobre la gestión del mandatario. Su objeto es exclusivamente la verificación de la legalidad del acto de elección o nombramiento. El juez contencioso-administrativo no evalúa programas de gobierno ni resultados administrativos, sino la conformidad del acto con el ordenamiento jurídico.

Segundo, es un control objetivo de legalidad, el proceso se circunscribe al examen de los cargos formulados en la demanda y a la eventual configuración de vicios normativos. El acto electoral goza de presunción de legalidad, y corresponde a quien demanda demostrar de manera clara y suficiente la existencia de irregularidades con relevancia jurídica.

Tercero, sus efectos son institucionales, no personales. Cuando prospera la nulidad electoral,

el impacto no se agota en la situación individual del elegido; se proyecta sobre la estructura institucional del ente territorial, generando la vacancia del cargo y activando los mecanismos constitucionales para su provisión. Esto incide directamente en la continuidad administrativa, la ejecución presupuestal y la implementación del plan de desarrollo.

REVOCATORIA DEL MANDATO

NATURALEZA JURÍDICA

La revocatoria del mandato es un mecanismo de participación ciudadana de naturaleza política mediante el cual el electorado puede dar por terminado anticipadamente el mandato conferido a un alcalde o gobernador elegido por voto popular. Su fundamento no radica en la ilegalidad del acto de elección, sino en la evaluación democrática del ejercicio del cargo durante el período constitucional.

A diferencia del medio de control de nulidad electoral, la revocatoria no constituye un proceso judicial ni se trata de un control objetivo de legalidad. No se orienta a verificar vicios normativos en el acto electoral ni a examinar la existencia de inhabilidades o irregularidades jurídicas. Su finalidad es permitir que la ciudadanía valore el cumplimiento del programa de gobierno o exprese insatisfacción general frente a la gestión del mandatario.

En este sentido, la revocatoria no tiene carácter sancionatorio ni disciplinario. No implica declaratoria de responsabilidad ni comporta reproche jurídico alguno. Se trata de un instrumento de control político directo que opera en el marco de la democracia participativa y que debe ejercerse conforme a reglas procedimentales estrictamente diseñadas para preservar la estabilidad institucional.

FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL

La revocatoria del mandato encuentra su fundamento en los artículos 1, 40 y 103 de la Constitución Política, los cuales reconocen como derecho político participar en la conformación, ejercicio y control del poder político, y dispone la revocatoria del mandato como un mecanismo de participación ciudadana.

Asimismo, el artículo 259 constitucional consagra el voto programático, conforme al cual quienes eligen gobernadores y alcaldes imponen por mandato el cumplimiento del programa de gobierno. La revocatoria se articula directamente con el voto programático, en tanto permite evaluar si el mandatario ha incumplido el programa presentado ante los electores o si existe insatisfacción general con su gestión.

REGULACIÓN LEGAL

La regulación legal de la revocatoria del mandato se encuentra principalmente en la Ley 131 de 1994, que desarrolla el voto programático;

en la Ley 134 de 1994, que reglamentó los mecanismos de participación ciudadana; y en la Ley 1757 de 2015, que actualizó y sistematizó la materia.

De conformidad con el artículo 6 de la Ley 134 de 1994, la revocatoria solo procede respecto de alcaldes y gobernadores, no frente a otros funcionarios de elección popular. Asimismo, el artículo 6 de la Ley 1757 de 2015 establece límites temporales estrictos para su activación. La iniciativa puede inscribirse únicamente después de transcurridos doce (12) meses desde la posesión del mandatario y siempre que no falte menos de un (1) año para la terminación del período constitucional.

El procedimiento exige la inscripción previa de un comité promotor ante la Registraduría Nacional del Estado Civil. Posteriormente, debe recolectarse el apoyo ciudadano equivalente al treinta (30) por ciento de los votos obtenidos por el mandatario en la respectiva elección. La Registraduría dispone de un plazo máximo de cuarenta y cinco (45) días calendario para verificar la autenticidad y suficiencia de los apoyos.

CAUSALES DE LA REVOCATORIA

La revocatoria del mandato puede promoverse en dos casos puntuales:

(i) Al amparo de la figura del voto programático, cuando exista incumplimiento del programa de gobierno.

(ii) Como ejercicio del control político, ante la insatisfacción general de la ciudadanía.

La revocatoria no exige la acreditación judicial de faltas disciplinarias, delitos o vicios administrativos como los definidos en el artículo 137 del CPACA. Tampoco se requiere un proceso probatorio en sede jurisdiccional, como ocurre con los procesos de nulidad electoral. Por el contrario, las causales se circunscriben al juicio de satisfacción del electorado, que decide mediante votación si revoca o no el mandato.

PROCEDIMIENTO PARA LA REVOCATORIA

El trámite regulado en el marco legal anteriormente expuesto para la revocatoria de mandato es de obligatorio cumplimiento y contiene las siguientes etapas:

- ✓ **Paso 1: Inscripción del comité promotor ante la Registraduría**

Un grupo de ciudadanos (3 a 5 personas) debe inscribirse en la Registraduría competente como comité promotor de la iniciativa, de acuerdo con el artículo 7 de la Ley 131 de 1994 y artículo 64 de la Ley 134 de 1994.

Esta inscripción no se puede realizar en el primer ni en el último año de gobierno del mandatario, de acuerdo con el parágrafo 1, del artículo 6, de la Ley 1757 de 2015.

La solicitud del comité promotor debe indicar la identificación de sus

integrantes, un título que identifique a la iniciativa y las razones por las cuales se pretende la revocatoria del mandatario local, que deben circunscribirse en alguna de las dos causales legales señaladas anteriormente.

- ✓ **Paso 2: Desarrollo de audiencia pública**

Para garantizar el derecho a la defensa del mandatario local deberá adelantarse una audiencia pública ante el Consejo Nacional Electoral en la que participan el o los voceros del comité promotor y el alcalde o gobernador.

- ✓ **Paso provisional: Nombramiento de un funcionario *ad hoc***

En algunos casos, el presidente de la República debe nombrar un alcalde o alcaldesa *ad hoc* únicamente para que supervise el cumplimiento de los requisitos de Ley en el proceso de revocatoria de mandato, y en especial en la etapa de recolección de firmas.

- ✓ **Paso 3: Entrega del formulario de recolección de firmas**

Una vez nombrado el alcalde o la alcaldesa *ad hoc*, la Registraduría entrega al comité promotor los formularios para la recolección de firmas (arts. 8 y ss., Ley 1757).

Para continuar el proceso, deben recogerse, en un plazo de seis meses prorrogable excepcionalmente por otros tres meses, las firmas de por lo menos el 30 % de los votos válidos obtenidos por el respectivo mandatario.

- ✓ **Paso 4: Entrega de las firmas recogidas**

El comité promotor entrega los formularios con las firmas a la Registraduría, la cual cuenta con 45 días calendario para verificar las firmas y determinar cuántas de ellas son válidas.

Si no se cumple con el número de firmas o con el plazo para recolectarlas, se archiva el proceso.

Las causales de anulación de las firmas son las siguientes:

- ➢ Que se haya consignado el apoyo en más de una oportunidad (solo se mantiene la firma con la fecha más reciente).
- ➢ Fecha, nombre o número de las cédulas de ciudadanía, ilegibles o no identificables.
- ➢ Firma con datos incompletos, falsos o erróneos.
- ➢ Varias firmas de la misma mano.
- ➢ Firma no manuscrita.

- ✓ **Paso 5: Expedición de la certificación del formulario**

Una vez expedida la certificación, la Registraduría debe informar al gobernador del departamento, o al alcalde del municipio, para que fije la fecha en que se llevará a cabo la votación que decidirá sobre la revocatoria.

La votación deberá ser convocada en el plazo máximo de dos meses desde la certificación expedida por la Registraduría (art. 67 de la Ley 134 de 1994).

El Ministerio de Hacienda debe asumir los costos de la votación de la revocatoria de mandato y asignar los recursos antes de las votaciones.

- ✓ **Paso 6: Votaciones (artículo 41 de la Ley 1757 de 2015)**

Procede la revocatoria si se obtiene el voto afirmativo de la mitad más uno de los ciudadanos que participen en la jornada de votación. Siempre y cuando acudan a las urnas por lo menos el 40 % de los votos válidos emitidos en la elección del mandatario que se pretende revocar.

- ✓ **Paso 7: Decisión final de la revocatoria**

La revocatoria de mandato es de ejecución inmediata tras la certificación de los resultados por parte de la Registraduría Nacional del Estado Civil. Si procede, el alcalde es removido de su cargo. Para proveer su reemplazo temporal, el gobernador del respectivo departamento —o el presidente de la República, tratándose del Distrito Capital— deberá designar a un mandatario de una terna que, para tal efecto, presente el mismo partido, movimiento político o coalición que avaló al alcalde revocado.

En los dos meses siguientes a la certificación de los resultados de la votación por parte de la Registraduría, se deberá convocar a una nueva jornada de elecciones en que se elija al sucesor del alcalde o gobernador cuyo mandato se revocó, de conformidad con el artículo 14 de la Ley 131 de 1994, los artículos 72 y ss. de la Ley 134 de 1994 y el artículo 44 de la Ley 1757 de 2015.

Si no se revoca en las urnas, no podrá volver a intentarse la revocatoria en lo que resta del periodo del mandatario, de conformidad con lo establecido en el artículo 70 de la Ley 134 de 1994.

MARCO JURISPRUDENCIAL DE LA REVOCATORIA DEL MANDATO

A continuación, se presenta una selección jurisprudencial de los principales pronunciamientos de las Altas Cortes en relación con la revocatoria del mandato.

Sentencia	Consideraciones
Corte Constitucional, Sentencia C-011/94	Declara la exequibilidad del del Proyecto de Ley Estatutaria por el cual se reglamenta el voto programático y determina que este garantiza la posibilidad de revocatoria de mandato:

«El voto programático garantiza la posibilidad de la revocatoria del mandato de alcaldes y gobernadores en particular si éstos incumplen con su programa. Esta revocatoria del mandato es la consecuencia lógica del derecho de participación del ciudadano en el ejercicio del poder, como lo dispone el artículo 40 superior. En el caso del voto programático es necesario dilucidar quién impone el mandato a fin de determinar quién puede revocar a gobernadores y alcaldes. En efecto, quien ha otorgado el mandato es quien puede revocar al mandatario, puesto que el mandato es una relación de confianza fundada en el principio de la buena fe, por medio de la cual una persona -el mandante-logra hacerse presente en donde no puede estarlo, por medio de otra persona -el mandatario-. La posibilidad de excluir del procedimiento de revocatoria a quienes no participaron en la elección no es entonces una sanción a quienes no votaron, puesto que en Colombia el voto es libre; esa exclusión es simplemente el corolario del tipo de relación que, conforme al artículo 159, se establece entre gobernadores y alcaldes y quienes los eligieron, y un estímulo a la participación ciudadana».

Corte Constitucional, Sentencia C-179/02

Establece que la revocatoria de mandato es un mecanismo para la verificación de cumplimiento del programa de gobierno, no a otras causas de insatisfacción.

«La revocatoria del mandato, como mecanismo establecido para la verificación del cumplimiento del programa de gobierno propuesto a los electores por los candidatos a alcaldes y gobernadores que resultan elegidos, es la forma de ejercicio de control político más directo que prevé nuestra Constitución. Sin la presencia de instancias intermedias, el ciudadano tiene la posibilidad inmediata manifestarse a través del voto para rechazar la gestión ineficiente de la autoridad política local. Obviamente, la vinculación de este mecanismo de control con la noción de voto programático delimita el alcance del control que ejerce la ciudadanía. Éste se restringe a la verificación del cumplimiento del programa propuesto, y no a otras causas de insatisfacción con la gestión del gobernante. La revocatoria no es ni puede llegar a ser simplemente el medio para

	anticipar las elecciones, propuesto por los opositores del mandatario. Quiso el constituyente que se gobernara para alcanzar ciertas metas y que los mandatarios locales fueran responsables de toda la dinámica colectiva que permitiera lograrlas dentro de la división política territorial a su cargo, e instituyó para ello el mecanismo de la revocatoria como medio de control de esta responsabilidad. Carente de su objetivo constitucional relativo a la efectiva realización de la propuesta política que sacó avante la candidatura del alcalde o gobernador, se desvirtúa por completo y pierde legitimidad».
Corte Constitucional, Sentencia T-066/15	Distingue la revocatoria de mandato de las sanciones administrativas disciplinarias. «El proceso de revocatoria del mandato es diferente al proceso administrativo disciplinario, en su origen, procedimiento y finalidad. La única similitud entre ellos es que ambos pueden conducir a que un servidor público sea removido de su cargo. No obstante, aún la figura jurídica mediante la cual se formaliza la remoción del cargo es diferente. El proceso administrativo es diferente del proceso de revocatoria del mandato, aunque eventualmente sus efectos puedan llegar a ser similares. Como se mencionó anteriormente, el proceso de revocatoria tiene como finalidad permitir a los ciudadanos participar en la conformación del poder político, expresando su inconformidad con la representación ejercida por un gobernante elegido. Dicha participación se concreta a través de un juicio político en el que la ciudadanía expresa su voluntad de dar por terminado anticipadamente el ejercicio de un cargo de elección popular. Entre tanto, el proceso disciplinario tiene como finalidad ejercer un juicio sobre el desempeño de funciones públicas, aunque dicho juicio se ejerce con el fin de sancionar el incumplimiento de los principios de la función administrativa (Artículo 209 de la Constitución). En todo caso, de encontrarse probada la comisión de una falta disciplinaria, la imposición de la respectiva sanción depende no de la voluntad del sujeto que la impone sino de que ésta se encuentre efectivamente establecida en la ley. En la revocatoria el juicio es de carácter político, y busca garantizar que los gobernantes representen la voluntad de la ciudadanía, mientras en el proceso disciplinario el juicio es jurídico, y persigue la

	realización de principios objetivos de la función pública».
Corte Constitucional, C-150/15	Delimita algunos requisitos para solicitar las revocatorias, como los referentes a los plazos, y el nivel de incumplimiento del programa. También conceptúa que no se puede imponer a los candidatos a la alcaldía o a la Gobernación, un determinado modelo para la presentación del programa que se obligan a cumplir en el evento de ser elegidos: «La jurisprudencia de esta Corporación ha encontrado compatible con la Constitución las disposiciones que establecen un límite temporal a la iniciativa de la revocatoria. De esta manera es factible que el legislador prevea que antes de determinado tiempo se impida cualquier propósito revocatorio. En esa dirección, al examinar una disposición que establecía que la revocatoria solo procedería si había transcurrido un año desde el momento de la posesión del respectivo mandatario, la Corte concluyó que era exequible "puesto que es un término razonable establecido por el Legislador para que el nuevo alcalde o gobernador pueda comenzar a dar cumplimiento a su programa"».
Corte Constitucional, Sentencia SU-077 de 2018	Indica el proceso de las revocatorias, la recolección de firmas y formularios: «El proceso, en general, puede dividirse en cinco etapas: la primera etapa, de inscripción y registro ante la Registraduría Nacional del Estado Civil. La segunda etapa, relativa a las gestiones ciudadanas para conseguir el apoyo requerido. La tercera etapa, concerniente a la verificación que hace la Registraduría del proceso ciudadano, y a la planificación de los comicios, de reunirse los requisitos establecidos para ello. La cuarta etapa, que comprende la consulta popular para decidir si se revoca el mandato del Alcalde o Gobernador. Finalmente, la quinta etapa, relativa a la elección de un reemplazo, en caso de que la ciudadanía vote para revocar el mandato del Alcalde o Gobernador».

Consejo de Estado, Sección V, radicado 11001-03-28-0002013-00036-00 de 2013	Delimita las condiciones por las que procede la revocatoria: «En otras palabras, con la entrada en vigencia de Ley 741 de 2002, para solicitar la revocatoria se requiere que la solicitud respectiva la suscriban los ciudadanos —no se hace referencia a una condición especial de estos—, en número no inferior al 40 % del total de votos que obtuvo el elegido, sin que sea relevante que estos hayan participado en la votación en la cual se eligió al gobernador o alcalde, como sí se exigía en vigencia de las Leyes 131 y 134 de 1994».

RECOMENDACIONES PRÁCTICAS ANTE UN EVENTUAL PROCESO DE REVOCATORIA DEL MANDATO

La mejor herramienta frente a una eventual revocatoria es una gestión pública organizada, documentada y evaluable. La solidez administrativa y la ejecución efectiva del programa constituyen la principal defensa en un escenario de control ciudadano.

Por lo anterior, se presentan las acciones que se recomienda adelantar para asegurar una buena gestión del riesgo en un eventual proceso de nulidad electoral.

- ✓ **Seguimiento al cumplimiento del programa de gobierno**

Mantener la trazabilidad documentada del avance de las metas contenidas en el programa de gobierno y su incorporación en el Plan de Desarrollo. Es recomendable contar con informes periódicos que permitan evidenciar cumplimiento, ejecución y resultados verificables.

- ✓ **Coherencia entre programa y ejecución presupuestal**

Verificar que las decisiones presupuestales, los proyectos estratégicos y los planes sectoriales guarden correspondencia con los compromisos programáticos. La consistencia entre planeación y ejecución reduce cuestionamientos sobre incumplimiento.

- ✓ **Comunicación institucional basada en datos verificables**

Adoptar estrategias de comunicación institucional sustentadas en información objetiva, indicadores medibles y resultados concretos. En escenarios de control político ciudadano, la claridad y transparencia en la gestión son determinantes.

- ✓ **Monitoreo del cumplimiento de requisitos formales del trámite**

Realizar seguimiento riguroso al cumplimiento de los requisitos temporales y porcentajes exigidos por la ley para la activación del

mecanismo. La verificación de apoyos, términos y umbrales debe analizarse jurídicamente desde las primeras etapas.

Verificar el cumplimiento de los términos legales, la participación efectiva de todas las entidades involucradas, la conformación del comité promotor (número de ciudadanos y que sí voten en el municipio en que se solicita la revocatoria) y las firmas avaladas por la Registraduría.

- ✓ **Acompañamiento jurídico permanente durante el trámite**

Conformar un equipo jurídico que supervise el procedimiento ante la autoridad electoral, especialmente en las etapas de verificación de apoyos, certificación y convocatoria a votación. La actuación oportuna puede prevenir irregularidades formales.

- ✓ **Evaluación de la acción de tutela como mecanismo efectivo para garantizar el debido proceso**

Si no se cumplen los requisitos para revocar el mandato, según el caso concreto, y el trámite continúa adelante, puede interponerse, para garantizar el debido proceso, una acción de tutela o un medio de control de nulidad contra los actos administrativos o las decisiones de la Registraduría.

En el caso de la acción de tutela puede alegarse:

- ➢ Vulneración a derecho fundamental a ser elegido (art. 40 C.P.): de revocarse el mandato, sin razones objetivas, se impide el ejercicio de funciones otorgadas por la voluntad popular.
- ➢ Vulneración al derecho fundamental al debido proceso (art. 29 C.P.) por no cumplir con requisitos exigidos por la Ley.
- ➢ Vulneración al derecho fundamental a la información (art. 20 C.P.), acceso a la información pública y transparencia de la actividad administrativa (Ley 1712 de 2014): en caso de que las razones para la revocatoria no sean claras ni objetivas, o no se mencionen en los formularios de recolección de firmas, y se impida al mandatario conocer y rectificar las inconformidades de los votantes.

- ✓ **Continuidad administrativa durante el proceso**

Mientras no exista decisión que revoque el mandato en las urnas, el mandatario conserva plenamente sus funciones y competencias, por lo tanto, debe ejercerlas. La activación del mecanismo no implica suspensión o abandono del ejercicio del cargo.

CONCLUSIONES Y REFLEXIONES

Del análisis constitucional, legal y jurisprudencial de la revocatoria del mandato se desprenden varias conclusiones relevantes para la estabilidad institucional de las ciudades capitales.

En primer lugar, la revocatoria del mandato es un mecanismo de naturaleza eminentemente política, no jurisdiccional. A diferencia de la nulidad electoral, no se trata de un juicio de legalidad ni de un examen técnico sobre la validez del acto de elección. Su escenario es el debate democrático y su decisión corresponde directamente al cuerpo electoral. Ello implica que el análisis no gira en torno a vicios normativos, sino a la valoración ciudadana sobre la gestión y el cumplimiento del programa de gobierno.

En segundo lugar, el diseño normativo de la revocatoria incorpora límites temporales, umbrales de participación y requisitos formales estrictos que buscan preservar el equilibrio entre participación ciudadana y estabilidad administrativa. La exigencia de un porcentaje significativo de apoyos, así como de una participación mínima en la jornada de votación, constituye un filtro democrático que impide que decisiones de alta trascendencia institucional dependan de niveles reducidos de movilización electoral.

En tercer lugar, sus efectos son estructurales y no meramente individuales. La eventual revocatoria de un alcalde o gobernador no solo impacta la situación personal del mandatario, sino que incide directamente en la continuidad de la administración, la ejecución presupuestal, la implementación del plan de desarrollo y la estabilidad de proyectos estratégicos de mediano y largo plazo. Por ello, el ejercicio del mecanismo debe comprenderse dentro del marco del principio de responsabilidad democrática y del deber de garantizar la eficacia de la función pública territorial.

Finalmente, la experiencia comparada y el desarrollo jurisprudencial muestran que la revocatoria no puede convertirse en instrumento de presión política permanente ni en factor de inestabilidad institucional. Su legitimidad descansa en el respeto estricto de las reglas que la regulan y en la comprensión de que el control ciudadano debe coexistir con la necesidad de gobernabilidad.

PRINCIPALES DIFERENCIAS ENTRE LA NULIDAD ELECTORAL Y LA REVOCATORIA DE MANDATO

Tanto la nulidad electoral como la revocatoria del mandato pueden terminar anticipadamente el ejercicio del cargo de alcaldes y gobernadores. En caso de prosperar, generan vacancia y activan mecanismos constitucionales para proveer el cargo. Por eso, los dos medios de control poseen requisitos y procedimientos estrictos, que de no cumplirse podrían afectar la gobernabilidad de las entidades territoriales.

Estos mecanismos verifican la legitimidad del mandato, aunque desde perspectivas distintas. Mientras la nulidad electoral cuestiona la legalidad de la elección, la revocatoria del mandato cuestiona el cumplimiento de propuestas después de dicha elección. Dado que estos dos medios jurídicos poseen naturalezas distintas, procederemos a realizar un cuadro comparativo con las

principales diferencias entre uno y otro.

Mecanismo	Nulidad electoral	Revocatoria del mandato
Naturaleza jurídica	Medio de control judicial de legalidad, por medio de un proceso contencioso-administrativo.	Mecanismo de participación ciudadana que ejerce control político directo.
Objeto	Examinar la validez jurídica del acto de elección o nombramiento, mediante un juicio objetivo de legalidad.	Evaluar la gestión del mandatario o el cumplimiento del programa de gobierno, mediante un juicio político del electorado.
Autoridad que decide	Juez de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.	El cuerpo electoral mediante votación popular.
Causales	Vicios de legalidad típicas de un acto administrativo, incumplimiento de inhabilidades, por irregularidades electorales o violación de normas superiores.	Solo admite dos justificaciones: Incumplimiento del programa de gobierno e insatisfacción general de la ciudadanía.
Plazos	Dentro del término de caducidad posterior a la elección.	Después de transcurrido un año de posesión y antes del último año de período.
Posibilidad de reiteración	Puede intentarse nuevamente si se presentan nuevas causales dentro del término legal.	Si no prospera, no puede volver a intentarse durante el mismo período del mandatario.
Requisitos cuantitativos	No aplica umbral de participación, depende del análisis judicial del juez contencioso-administrativo.	Exige porcentaje mínimo de apoyos y umbral de participación en la recolección de firmas y en la votación.

IMPORTANCIA PARA LAS CIUDADES CAPITALES

Las ciudades capitales concentran una parte significativa de la población, la inversión pública, la infraestructura estratégica y la articulación interinstitucional del Estado. Las decisiones adoptadas por sus mandatarios locales tienen un impacto que trasciende el ámbito municipal y se proyecta en la estabilidad económica, social y administrativa del país.

En este contexto, los mecanismos de revocatoria del mandato y nulidad electoral adquieren una dimensión particularmente relevante, pues su activación puede incidir directamente en la continuidad institucional y en la ejecución de políticas públicas estructurales. Es necesario otorgar herramientas técnicas y jurídicas a las entidades territoriales, que permitan fortalecer la gobernabilidad y la seguridad jurídica de los niveles de gobierno municipal.

Sistematizar el marco constitucional, legal y jurisprudencial de ambos mecanismos, constituye un primer paso para la consolidación de dichas herramientas, en tanto permite comprender con claridad su naturaleza, alcances, límites y efectos. Esta comprensión resulta indispensable para anticipar riesgos, adoptar medidas preventivas y estructurar estrategias de gestión que garanticen el cumplimiento riguroso de las exigencias normativas.

Entender que la nulidad electoral es un juicio objetivo de legalidad, mientras que la revocatoria es un mecanismo de control político ciudadano, permite a las administraciones territoriales (1) diseñar estrategias diferenciadas de prevención, defensa y gestión pública, y (2) diferenciar con precisión los escenarios de control político y control judicial.

Finalmente, la identificación temprana de riesgos asociados a inhabilidades, financiación de campañas, cumplimiento del programa de gobierno y trazabilidad documental fortalece la institucionalidad y reduce escenarios de incertidumbre. Sobre todo, en las ciudades capitales, donde los planes de desarrollo involucran inversiones de alta cuantía y compromisos plurianuales, la estabilidad del liderazgo administrativo es un factor determinante para la continuidad de proyectos estratégicos.

RECONOCIMIENTOS Y CRÉDITOS INSTITUCIONALES

Este documento es una publicación de la Asociación Colombiana de Ciudades Capitales (Asocapitales). Su contenido ha sido desarrollado por un equipo interdisciplinario comprometido con el fortalecimiento de la gestión pública territorial y la seguridad jurídica de las administraciones municipales y distritales.

Presidente

Carlos Fernando Galán Pachón

Dirección General

Andrés Santamaría Garrido

Dirección Jurídica

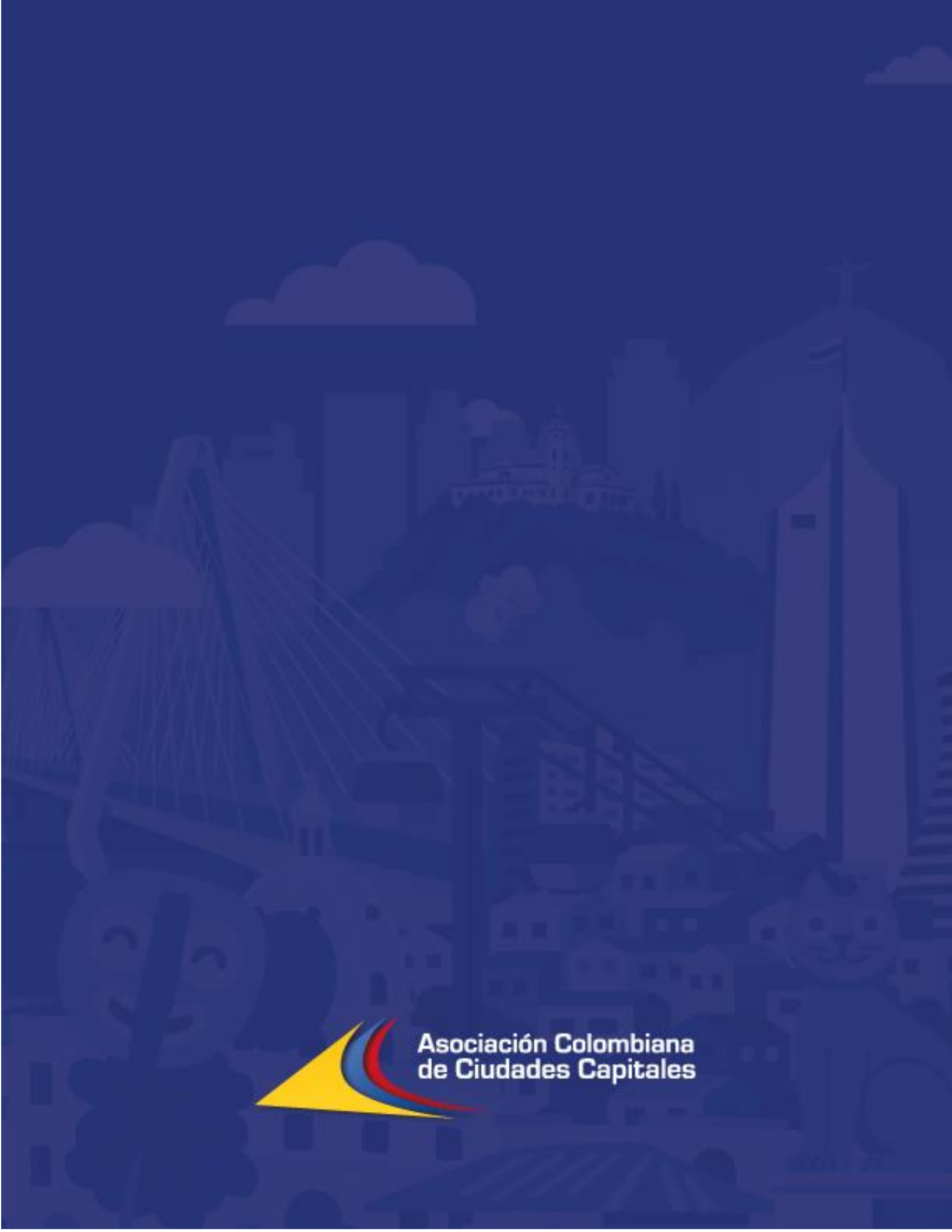
Nicolás Otero Álvarez

Equipo de redacción y análisis

Nathalia Hurtado Díaz

Zharick Gamarra Regino

Asocapitales, Bogotá D. C., Colombia 2026



Asociación Colombiana
de Ciudades Capitales